

Le Canada et le régime international de l'aide Canada and the International Aid Community

Jean-Philippe Thérien

Volume 20, numéro 2, 1989

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/702494ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/702494ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Thérien, J.-P. (1989). Le Canada et le régime international de l'aide. *Études internationales*, 20(2), 311–340. <https://doi.org/10.7202/702494ar>

Résumé de l'article

This article examines the conditions of production for Canadian policy in development aid. Traditionally, analysis of Canadian aid has followed either a pluralistic, statist or neo-marxist theoretical approach. Noting the inadequacy of these forms of explanation, the author proposes an interpretation of Canadian aid based on the concept of « international community. » This concept can be defined as being the totality of decision-making principles, norms, rules and procedures that structure the expectations and behaviours of those involved in areas dealing with international relations.

By resorting to this notion of international community, this study intends to demonstrate that the conditions of production for Canadian aid encompass two kinds of determinism. First, on the systemic level Canadian policy can be perceived as the result of external pressures to put in place an international aid community that contributes to regulating North-South relations. Second, on the national level Canadian aid can be seen as the product of internal power relationships which translate into pressures on the State to modify its participation in the international aid community so as to ensure the promotion of specific political interests.

Le Canada et le régime international de l'aide

Jean-Philippe THÉRIEN*

ABSTRACT — *Canada and the International Aid Community*

This article examines the conditions of production for Canadian policy in development aid. Traditionally, analysis of Canadian aid has followed either a pluralistic, statist or neo-marxist theoretical approach. Noting the inadequacy of these forms of explanation, the author proposes an interpretation of Canadian aid based on the concept of « international community. » This concept can be defined as being the totality of decision-making principles, norms, rules and procedures that structure the expectations and behaviours of those involved in areas dealing with international relations.

By resorting to this notion of international community, this study intends to demonstrate that the conditions of production for Canadian aid encompass two kinds of determinism. First, on the systemic level Canadian policy can be perceived as the result of external pressures to put in place an international aid community that contributes to regulating North-South relations. Second, on the national level Canadian aid can be seen as the product of internal power relationships which translate into pressures on the State to modify its participation in the international aid community so as to ensure the promotion of specific political interests.

Cet article présente une analyse qui tente d'expliquer le fonctionnement de la politique canadienne d'aide au développement.¹ L'objectif poursuivi consiste à décoder la logique de production de cette politique de manière à en faire ressortir les principaux fondements. Pour y parvenir, il s'agira ici de mettre à jour l'agencement des multiples intérêts auxquels la politique canadienne d'aide répond en partant du postulat que l'aide est avant tout un

* Chercheur-adjoint au Département de science politique de l'Université de Montréal.

1. Cette recherche porte sur l'aide publique au développement. La définition retenue est celle de l'OCDE pour qui l'aide publique au développement est constituée de l'ensemble des ressources fournies aux pays en développement qui répondent aux conditions suivantes: être dispensées pour favoriser le développement économique et être assorties d'un taux de libéralité d'au moins 25 %. Voir OCDE, *Coopération pour le développement 1987*, Paris, 1988, p. 205. Concernant le calcul du taux de libéralité de l'aide, voir ACDI, *Rapport annuel 1986-1987*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1987, p. 153.

instrument qui sert des intérêts de politique étrangère.² L'apport de cette étude se mesurera ultimement en fonction de sa capacité à rendre compte de l'articulation des facteurs qui interviennent dans la détermination de la politique canadienne d'aide, aussi bien au niveau interne qu'au niveau international.³

I – Les balises d'un débat

L'aide constitue un élément de plus en plus important de la politique extérieure du Canada. Malgré les velléités exprimées par le gouvernement au milieu des années 70 de diversifier les modalités d'intervention du Canada dans le Tiers Monde,⁴ l'aide apparaît toujours comme étant l'outil privilégié de la mise en œuvre de la politique canadienne au chapitre des relations Nord-Sud. Les flux commerciaux entre le Canada et le Tiers Monde sont certes bien plus élevés que les flux d'aide; il n'en reste pas moins que l'aide remplit une fonction-clé du fait qu'elle est un levier d'intervention directement contrôlé par l'État. En termes économiques, les ressources financières qui y sont consacrées en 1987-88 atteignent \$2,7 milliards; cette ponction équivaut à 2 % des dépenses du gouvernement fédéral et à 0,5 % du PNB. En termes politiques, le rôle crucial de l'aide peut être apprécié par l'attention considérable qu'elle a reçue dans le déroulement de la revue de la politique extérieure initiée par le gouvernement conservateur élu en 1984.⁵

2. Cette proposition s'appuie non seulement sur l'intuition mais aussi sur certaines démonstrations empiriques. Voir R. D. Mc KINLAY, « The Aid Relationship. A foreign Policy Model and Interpretation of the Distributions of Official Bilateral Economic Aid of the United States, the United Kingdom, France and Germany 1960-1970 », *Comparative Political Studies*, vol. 11, no. 4, janvier 1979, pp. 411-463. Il convient cependant de rappeler que certains auteurs contestent la rationalité politique de l'aide et associent celle-ci à un véritable gaspillage. Voir par exemple Paul FROMM et James P. HULL, *Down the Drain? A critical Re-examination of Canadian Foreign Aid*, Toronto, Griffin House, 1981; P.T. BAUER, *Mirage égalitaire et Tiers Monde*, Paris, PUF, 1984.
3. L'examen détaillé des effets de la politique d'aide du Canada sur le processus de développement à l'intérieur du Tiers Monde déborde le cadre de la présente recherche. On trouvera sur ce sujet des analyses stimulantes dans une série d'études produites par l'Institut Nord-Sud: E. P. ENGLISH, *L'aide au développement du Canada à Haïti*, Ottawa, 1984; Roger EHRHARDT, *L'aide au développement du Canada au Bangladesh*, Ottawa, 1983; Réal LAVERGNE et E. P. ENGLISH, *L'aide au développement du Canada au Sénégal*, Ottawa, 1987; Roger YOUNG, *L'aide au développement du Canada à la Tanzanie*, Ottawa, 1983.
4. ACDI, *Stratégie de coopération au développement international 1975-1980*, Ottawa, Information Canada, 1975. Pour une évaluation critique des propositions contenues dans cet énoncé de politique, voir: Institut Nord-Sud, *L'enjeu canadien ou le développement du tiers-monde dans les années 80*, Ottawa, 1980.
5. Voir Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur (CPAEE), *Qui doit en profiter? Rapport sur les politiques et programmes du Canada en matière d'aide au développement*, Approvisionnement et Services, Ottawa, 1987; ACDI, *Étude sur les politiques et l'organisation de l'aide publique au développement. Rapport au ministre des Relations extérieures*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1986; ACDI, *Pour bâtir un monde meilleur. L'assistance canadienne au développement international*, Ottawa Approvisionnement et Services, 1987; ACDI, *Partageons notre avenir. L'assistance canadienne au développement international*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1987.

Le champ d'analyse défini par la politique canadienne d'aide a jusqu'ici fourni une diversité d'études et de positions qu'il faut évaluer, si l'on aspire à saisir de manière systématique les conditions de production et les intérêts propres à cette politique. Dans l'éventail des études existantes, certaines ont un caractère plutôt descriptif et institutionnel⁶ et d'autres ont une portée davantage explicative. Les différentes thèses en présence, qui s'opposent sur certains points et se complètent sur d'autres, peuvent être utilement classées en trois: pluraliste, étatiste et néo-marxiste.

Le courant pluraliste soutient que la politique canadienne d'aide est le reflet d'un intérêt collectif de la communauté canadienne.⁷ Le gouvernement apparaît dès lors responsable de la médiatisation et de la transposition de cet intérêt collectif en mesures politiques précises. Les thèses pluralistes acceptent en particulier de considérer que l'altruisme et la générosité qui émanent de groupes sociaux peuvent se prolonger dans l'action gouvernementale. Cette perspective aboutit à conférer aux facteurs humanitaires une autonomie mal circonscrite dans l'explication de l'élaboration et de la mise en forme de la politique d'aide. Cette vision pose aussi que le statut de puissance moyenne du Canada oblige l'État à accorder dans sa politique extérieure une priorité constante au maintien d'un ordre international harmonieux.

Le courant étatiste se définit essentiellement par le caractère dominant qu'il donne au rôle de l'État dans la formation de la politique canadienne d'aide.⁸ En ce sens, il s'agit d'un courant qui rejoint, explicitement ou implicitement, les travaux de l'école réaliste en relations internationales d'après laquelle l'État demeure le pivot central de toute formalisation théorique. Selon cette perspective, la politique d'aide est conçue comme le reflet des intérêts d'une couche sociale qui tend à se confondre avec le gouvernement et la fonction publique. Le courant étatiste privilégie donc les déterminants à

6. Philip F. BRADY, « The Rubik's Cube of Canadian International Development Cooperation in the 1980's », *Revue canadienne d'études du développement*, vol. 5, no. 1, 1984, pp. 129-140; Martin RUDNER, « The Evolving Framework of Canadian Development Assistance », dans Brian TOMLIN et Maureen MOLOT (dir.), *Canada Among Nations. 1984: A Time of transition*, Toronto, James LORIMER, 1985, pp. 125-146.

7. Voir Peyton LYON, « Introduction », dans Peyton LYON et Tareq ISMAEL, *Canada and the Third World*, Toronto, Macmillan, 1976, pp. X-L; Louis SABOURIN, « Analyse des politiques de coopération internationale du Canada: des projets d'aide à la stratégie de développement », dans Paul PAINCHAUD (dir.), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Québec, CQRI, 1977, pp. 209-251; Jacques HÉBERT et Maurice STRONG, *Le grand branle-bas. Le Canada, espoir du Tiers-Monde*, Montréal, Quinze, 1980.

8. Voir par exemple Keith SPICER, *A Samaritan State? External Aid in Canada's Foreign Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1966; S. G. TRIANTIS, « Canada's Interest in Foreign Aid », *World Politics*, vol. XXIV, no 1, octobre 1971, pp. 1-18; Kim Richard NOSSAL, « Mixed Motives Revisited: Canada's Interest in Development Assistance », *Revue canadienne de science politique*, vol. XXI, no 1, mars 1988, pp. 35-56.

caractère politique et minimise ceux à caractère économique.⁹ Il se caractérise aussi par son refus assez général de prendre en considération l'altruisme comme facteur explicatif de la politique canadienne d'aide. L'altruisme apparaît comme une forme de comportement propre à l'individu mais à peu près non transférable à l'échelle de l'État.

Le courant néo-marxiste se caractérise par l'importance qu'il accorde aux intérêts économiques et commerciaux dans la gestion de l'aide canadienne.¹⁰ Dans une formule lapidaire, certains concluent que l'ensemble de la politique canadienne à l'égard du Tiers Monde comporte un biais favorable à la communauté des affaires.¹¹ La démarche néo-marxiste pose que la société canadienne est divisée en classes sociales et que la propriété des moyens de production assure une influence décisive sur la politique d'aide. Le déterminisme humanitaire se trouve dès lors à nouveau évacué étant donné que l'action de l'État est soumise aux impératifs du maintien d'un rapport de domination Nord-Sud, de la défense du capitalisme national et international et de la pénétration des marchés extérieurs.

Ce panorama de points de vue démontre d'abord qu'il existe bel et bien une diversité d'explications du phénomène de l'aide canadienne et que, contrairement à ce que laisse entendre l'intuition analytique de Nossal, celles-ci peuvent difficilement être considérées comme étant les composantes d'un modèle unifié.¹² En bref, les trois courants se distinguent entre eux du fait qu'ils mettent respectivement en relief des déterminismes humanitaires, politiques et économiques. En apportant des éclairages aussi différents sur la politique d'aide, les trois courants identifiés démontrent leur incapacité respective à s'imposer comme paradigme d'explication achevé. En fait, toute avancée dans cette direction requiert un effort préalable de synthèse. Celui-ci doit être animé par la reconnaissance de ce que chacun des trois courants se focalise sur un aspect des conditions de production de la politique d'aide qui a une place légitime dans la construction d'une explication d'ensemble: l'influence de la société civile, l'autonomie de l'État et le poids des intérêts d'une classe dominante. En définitive, la diversité des positions dans le débat sur l'aide incite naturellement à se méfier des inflexions mono-déterministes des

9. Le courant étatiste comprend cependant une variante économiste dans laquelle l'aide est réduite à la dimension d'un marché où l'offre de ressources financières s'équilibrerait en fonction d'une demande de concessions politiques et économiques. Voir Leonard DUDLEY et Claude MONTMARQUETTE, *L'aide extérieure du Canada: Une évaluation de l'offre*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1978.

10. Robert CARTY et Virginia SMITH, *Perpetuating Poverty. The Political Economy of Canadian Foreign Aid*, Toronto, Between the lines, 1981; Robert CLARKE et Richard SWIFT (dir.), *Ties that Bind. Canada and the Third World*, Toronto, Between the lines, 1982; Linda Freeman, « L'ouverture sur le marché africain: Le Canada et l'Afrique dans les années 80 », *Études internationales*, vol. 14, no. 1, mars 1983, pp. 103-129; Monique DUPUIS, *Crise mondiale et aide internationale: Stratégie canadienne et développement du tiers monde*, Montréal, Nouvelle Optique, 1984; Cranford PRATT, « Canadian Policy Towards the Third World: Basis for an Explanation », *Studies in Political Economy*, no 13, 1984, pp. 27-55.

11. PRATT, p. 51.

12. Voir K. NOSSAL, p. 36.

différentes interprétations. Il s'agit dès lors de repenser les conditions de production de l'aide canadienne sous la forme d'un réseau interactif de causalités où les vecteurs de détermination n'agiraient pas forcément de façon constante et univoque.

En s'appuyant sur les balises du bilan qui vient d'être tracé, il est possible de poser dans un contexte renouvelé l'analyse des conditions de production et des intérêts propres à la politique canadienne d'aide. Avant d'amorcer une tentative de conceptualisation alternative, il importe cependant de faire le point sur les impératifs qui s'imposent à l'entreprise. D'emblée, l'explication de la politique d'aide doit présenter celle-ci comme étant le produit d'une combinaison de facteurs internes et externes. La politique d'aide reflète une série de déterminismes dont certains sont liés à des rapports de force spécifiquement canadiens, alors que d'autres sont liés à des rapports de force propres à l'environnement international dans lequel elle trouve sa réalisation. Cette idée devrait être un point de départ obligé si l'on veut penser les relations internationales à l'intérieur d'un système-monde. En fait, même si tous les pays du Comité d'aide au développement (CAD)¹³ privilégient l'aide bilatérale, l'aide peut être mieux appréhendée en étant conçue comme un processus d'intervention convenu à l'échelle internationale. Avant de voir la spécificité nationale de l'aide accordée par un pays, il faut en comprendre la généralité trans-nationale.

La prise en compte des déterminismes externes de la politique d'aide s'accorde avec les efforts de théorisation sur la croissance de l'interdépendance;¹⁴ elle s'impose dès lors qu'on considère que la coopération internationale constitue un morceau du puzzle de l'intégration multi-dimensionnelle des espaces politiques du Nord et du Sud. D'un point de vue analytique, les éléments qui impulsent la dynamique de l'ordre mondial ne peuvent pas être compris sans référence au tout. D'un point de vue historique, on peut même intuitivement présumer que, sans les incitations de l'environnement international, la politique canadienne d'aide n'aurait jamais pris forme. Le poids des facteurs externes dans la politique d'aide du Canada a sans doute été le mieux décrit par le courant néo-marxiste. Celui-ci s'est efforcé de montrer que la politique canadienne participe au maintien d'un ordre capitaliste mondialisé dans lequel les intérêts du capitalisme national cherchent à s'exprimer. Il permet ainsi de saisir que la coopération du Canada répond à certains intérêts qui sont définis à l'extérieur de l'espace politique national. Cependant, la perspective néo-marxiste perd en persuasion dès que, par processus de réification, elle impute à l'ordre international une finalité pré-

13. Le CAD compte 18 pays développés: l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse.

14. Voir Robert KEOHANE et Joseph NYE, *Power and Interdependence, World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977; Immanuel WALLERSTEIN, *The Capitalist World-Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979; Marvin SOROOS, *Beyond Sovereignty. The Challenge of Global Policy*, Columbia, University of South Carolina Press, 1986.

déterminée qui réduit les rapports de force du système international à une mécanique de domination unilatérale du Nord sur le Sud.¹⁵

Par ailleurs, toute explication des conditions de production de la politique canadienne d'aide doit s'efforcer de mettre en relief le rôle décisif de l'État. Peu importe le poids croissant qui peut être attribué aux acteurs non étatiques (organisations internationales, firmes et banques multinationales, ONG)¹⁶, l'État demeure le point de convergence des pressions politiques. En d'autres termes, parce que l'État est responsable de l'énonciation et de la gestion de la politique canadienne d'aide, le courant étatiste apparaît du coup légitimé de mettre son rôle en relief. Il est toutefois évident que l'action de l'État ne peut être conçue de façon parfaitement autonome par rapport aux divers intérêts sociaux; or, le courant étatiste parvient mal à articuler la pratique gouvernementale à son environnement. Si, à certains égards, on peut affirmer que l'État dispose d'intérêts spécifiques, il faut de façon générale considérer celui-ci comme un agent de médiation ayant pour tâche d'assurer un double équilibre entre une série d'intérêts internes d'une part, et entre ces intérêts internes et des intérêts externes d'autre part. C'est là le contexte à l'intérieur duquel il convient de resituer la tendance à la complexification de l'intérêt national.¹⁷

II – La problématique des régimes internationaux

On soutient ici que le concept de régime international fournit une piste théorique originale en vue d'approfondir la compréhension des conditions de production de la politique canadienne d'aide. En particulier, la notion de régime international permet de penser la politique canadienne d'aide comme une composante d'une politique convenue à l'échelle internationale par les principaux pays développés tout en évitant le réductionnisme propre à l'école néo-marxiste.

Un régime international peut être défini comme étant un ensemble de principes, de normes, de règles et de procédures de prise de décision qui structurent les attentes et les comportements des acteurs engagés dans un secteur d'intervention des relations internationales.¹⁸ Le concept de régime international a été appliqué à l'étude d'une gamme assez étendue d'activités internationales. Robert Wood est le premier auteur à en avoir systématique-

15. Alain LIPIETZ présente cette tendance en la qualifiant de « fonctionnalisme du pire ». *Mirages et miracles. Problèmes de l'industrialisation dans le tiers-monde*, Paris, La Découverte, 1985, pp. 17-23.

16. Voir par exemple Phillip TAYLOR, *Nonstate actors in International Politics. From Transregional to Substate Organizations*, Boulder, Westview Press, 1984.

17. Charles KEGLEY et Eugene WITKOPF, *World Politics Trend and Transformation*, St-Martin's Press, New York, 1985, p. 559.

18. Cette définition s'inspire largement de celle que fournit Stephen KRASNER dans « Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables », *International Organization*, vol. 36, no. 2, printemps 1982, pp. 185-205.

ment démontré l'utilité pour l'analyse du phénomène de l'aide internationale.¹⁹ Sa contribution a entre autres prolongé certaines intuitions formulées préalablement par Ruggie qui, pour sa part, a préféré parler d'un « quasi-régime »²⁰ de l'aide. Sur la base de cette évolution théorique, on peut désormais saisir l'aide internationale comme une zone de « comportements internationaux institutionnalisés »²¹ alors même qu'il n'existe aucune autorité internationale au pouvoir décisionnel en la matière. Cependant, Wood a bien démontré que, malgré ce vide institutionnel, il existe en fait une série de principes directeurs autour desquels convergent les pratiques d'aide des pays capitalistes avancés; on peut à cet égard mentionner la primauté du bilatéralisme de l'aide et la nécessité d'éviter toute compétition entre l'aide publique et les flux de capitaux privés.²²

Animé par l'intuition méthodologique propre au courant des régimes internationaux, le déroulement de notre démonstration articule les conditions de production de l'aide canadienne à deux séries de déterminismes. D'une part, au niveau systémique, la politique canadienne peut être conçue comme le résultat de pressions externes pour la mise en place d'un régime international de l'aide qui contribue à la régulation des rapports Nord-Sud. D'autre part, au niveau national, l'aide canadienne peut être vue comme étant déterminée par une configuration de rapports de forces qui s'expriment par des pressions qui poussent l'État à moduler sa participation au régime international de l'aide de façon à assurer la promotion d'intérêts nationaux distinctifs. Ainsi, l'aide canadienne est d'abord une modalité de la participation de l'État canadien au renforcement d'un ordre international donné. Cependant, si un régime international peut être conçu comme une institution²³ qui structure l'action de l'État, il faut reconnaître que tous les régimes internationaux sont dotés de coefficients d'autonomie différenciés. À partir de l'idée suggérée par Ruggie selon laquelle chaque régime international serait doté d'une élasticité propre²⁴, on peut finalement avancer que l'expérience canadienne tend à démontrer que le régime international de l'aide est relativement souple dans la mesure où la participation à son fonctionnement autorise l'insertion élargie d'intérêts nationaux particuliers.

19. Robert WOOD, *From Marshall Plan to Debt Crisis. Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*, Berkeley, University of California Press, 1986.

20. J. G. Ruggie, « Political Structure and Change in the International Economic Order: the North-South Dimension », dans Ruggie (dir.), *The Antinomies of Interdependence*, New York, Columbia University Press, 1983, p. 435.

21. L'expression est utilisée par F. KRATOCHWIL et J.G. RUGGIE, « International Organization: a State of the Art on an Art of the State », *International Organization*, vol 40, no. 4, automne 1986, p. 754.

22. Robert WOOD, p. 101.

23. Oran B. YOUNG, « Regime Dynamics: the Rise and Fall of International Regime », *International Organization*, vol. 36, no. 2, printemps 1982, p. 277.

24. RUGGIE, « Political Structure and Change in the International Economic Order... », p. 425.

III – La promotion d'un ordre international

La politique canadienne de coopération concrétise d'abord la place du Canada au sein du régime international de l'aide. Comme tel, le régime de l'aide a pour fonction de promouvoir un ordre international libéral, conforme aux intérêts des pays développés à économie de marché. Cet ordre est certes davantage imposé que négocié²⁵ mais il s'oppose surtout à une situation d'anarchie. Il y a lieu de préciser qu'en fixant un objectif d'ordre, les principes, normes, règles et procédures de prise de décision sous-jacents au régime n'interdisent pas le changement; plutôt, ils visent à faciliter une gestion du changement qui se fonde sur un maximum de prévisibilité. Cette vision d'un ordre libéral est en définitive la charpente du régime international de l'aide et constitue dès lors le référent auquel se soumettent la vaste majorité des politiques d'aide des pays du CAD. L'influence de ce référent et la nécessité de l'imposer de façon concertée se mesure entre autres par le fort accroissement des ressources financières allouées aux organisations multilatérales de développement depuis une vingtaine d'années.²⁶ Au plan analytique, l'ordre libéral que vise à promouvoir le régime international de l'aide peut être envisagé selon trois dimensions: stratégique, économique et écologique.

A — Un ordre stratégique

Le régime international de l'aide se propose d'optimiser la sécurité de l'ensemble des acteurs du système international et il contribue en premier lieu au fonctionnement d'un ordre politico-militaire mondial déterminé. Cette fonction dévolue au régime international de l'aide est manifestement conditionnée par le rapport des forces entre l'Est et l'Ouest et, à ce titre, l'aide internationale ne peut échapper à la dynamique conflictuelle qui confronte les deux super-puissances américaine et soviétique. L'aide demeure en somme un instrument additionnel pour la promotion des objectifs stratégiques de la politique étrangère des pays donateurs.²⁷

Pour les États développés à économie de marché, il importe d'éviter que les pays du Tiers Monde ne soient absorbés sous la zone d'influence des pays du Pacte de Varsovie et de s'assurer qu'ils demeurent plus proches des pays de l'OTAN. Cette crainte est au demeurant renforcée par le fait que, étant donné que les clivages au sein des deux grands groupes d'États développés paraissent à court et à moyen terme inaltérables, le Tiers Monde représente

25. La distinction est empruntée à Oran B. YOUNG, « Regime Dynamics... », p. 282.

26. En 1965-66, les pays du CAD consacraient 13,4% de leurs ressources d'aide aux agences multilatérales. Cette proportion a augmenté à 22,5% en 1985-86. OCDE, *Twenty-five Years of Development Cooperation. A Review*, Paris, 1985, p. 147. OCDE, *Coopération pour le développement 1987*, p. 222.

27. Robert GILPIN, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987, pp. 311-312; Guy ARNOLD, *Aid and the Third World. The North-South Divide*, Londres, Robert ROYCE, 1985, pp. 100-101.

la seule région où des transferts d'alliance sont envisageables. Le maintien de liens néo-coloniaux par les grands pays capitalistes (notamment les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France) affermit la stabilité de l'ordre politico-militaire international et permet de marginaliser la zone d'influence de l'URSS. Dans ce contexte, le régime international de l'aide contribue à l'équilibre stratégique mondial en limitant les éventualités de guerres révolutionnaires nationales et les conflits inter-étatiques qui peuvent mettre en péril la structure des intérêts des pays dominants par un processus de déstabilisation incontrôlé. Parallèlement, le régime de l'aide consolide la paix et la sécurité internationales en accélérant la progression de la production économique des pays en développement; il fournit ainsi un instrument de dissuasion contre un réalignment idéologique et stratégique du Tiers Monde sur la scène internationale.²⁸

La dimension militaire de l'assistance internationale est sans aucun doute moins transparente qu'elle ne l'était à l'origine de la mise en place du régime international de l'aide. Cette transformation s'accorde d'abord à la diminution d'importance des variables à caractère militaire dans les relations internationales contemporaines.²⁹ Ensuite, il faut tenir compte de ce que l'aide militaire est depuis 1969 explicitement exclue du calcul de l'aide internationale telle qu'elle est définie par le CAD.³⁰ Il existe néanmoins certains indicateurs éloquents qui démontrent que les considérations d'ordre stratégique demeurent au cœur du régime. Ainsi, il faut considérer la non-concordance entre l'ensemble des bénéficiaires de l'aide du CAD et ceux du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM). Pour l'année 1983-84, l'intersection des ensembles des dix premiers bénéficiaires de ces deux regroupements comptait un seul pays.³¹ De plus, si l'on examine la géographie de la répartition de l'aide de certains des principaux donateurs du CAD, on observe que les considérations d'ordre géostratégique sont déterminantes. En 1985-86, les trois premiers bénéficiaires de l'aide américaine étaient Israël, l'Égypte et le Salvador; ceux de la France étaient la Réunion, la Martinique et la Polynésie française; ceux de la Grande-Bretagne étaient l'Inde, le Bangladesh et le Soudan.³²

En participant au régime international de l'aide, le Canada se trouve à partager, dans la mesure de ses moyens, l'objectif de la promotion de l'ordre politico-militaire libéral défendu par l'OTAN. Même si l'État canadien dispose de capacités militaires somme toute assez faibles au plan international, la sécurité joue néanmoins un rôle capital dans l'orientation d'ensemble de sa

28. Robert PACKENHAM, *Liberal America and the Third World. Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*, Princeton, Princeton University Press, 1973, p. 16; Tibor MENDE, *De l'aide à la recolonisation*, Paris, Seuil, 1975, p. 101.

29. KEOHANE et NYE, *Power and Interdependence*, p. 23.

30. CARTY et SMITH, p. 35.

31. Il s'agissait de l'Inde, Voir OCDE, *Coopération pour le développement 1987*, p. 177. OCDE, *Coopération pour le développement 1986*, Paris, 1986, p. 289.

32. OCDE, *Coopération pour le développement 1987*, pp. 251 et 256.

politique extérieure.³³ De plus, depuis 1945, le Canada s'est fait un devoir de participer activement à la consolidation de la Sécurité internationale par le biais de son implication dans 18 missions de paix organisées à l'intérieur et à l'extérieur du cadre de l'ONU, un record mondial.³⁴ Il est du reste à souligner que toutes ces missions de paix ont eu pour théâtre des pays du Tiers Monde.

Historiquement, l'aide canadienne s'est particulièrement développée sous l'impulsion de la mise en œuvre du Plan de Colombo de 1950. Rappelons que cette initiative, qui réunissait un groupe d'ex-dominions et d'ex-colonies autour de la Grande-Bretagne, était mue par des ambitions politiques et idéologiques en accord à d'évidents intérêts géostratégiques. En tant que l'une des dernières grandes manœuvres organisées dans le cadre de la *pax britannica*, le Plan de Colombo visait expressément, au lendemain de la révolution chinoise, à combattre toute nouvelle poussée du communisme en Asie. Cet épisode devait éventuellement conditionner pour de bon les modalités de la participation canadienne au régime international de l'aide. Les préoccupations d'ordre stratégique que contient la politique canadienne d'aide se vérifient notamment par le fait que, depuis ses débuts, l'assistance du Canada s'est toujours fortement distinguée de l'aide soviétique en termes de bénéficiaires. En 1985-86, une comparaison des ensembles des dix premiers récipiendaires de l'aide canadienne et de l'aide soviétique indique qu'ils ne se recoupaient que pour deux pays.³⁵

La dimension stratégique de l'aide canadienne est cependant loin d'être toujours explicite. Par exemple, elle peut s'exprimer par le biais de l'aide alimentaire qui, dans certains cas, a servi à satisfaire prioritairement les intérêts d'une classe militaire.³⁶ La portée stratégique de l'aide a aussi occasionnellement pris la forme de fourniture d'équipement militaire défensif, comme des vêtements ou du matériel de communication. Enfin, l'utilisation de l'aide canadienne à des fins militaires a parfois été le résultat du non-respect, par le pays récipiendaire, des conditions d'octroi de l'assistance accordée. Outre le cas de l'utilisation détournée d'avions Twin Otter par l'Indonésie au cours des années 1960 dans le but de mater une guérilla communiste montante³⁷, la politique de *bona fide* du Canada aurait également été mise à l'épreuve dans le cas de la fourniture à l'Inde en 1974 d'un équipement nucléaire qui devait à l'origine être réservé à des fins pacifiques.³⁸ Lorsqu'il devint évident que l'Inde utilisait la technologie canadienne à des fins militaires, le Canada fit connaître sa vive désapprobation en coupant considérablement les ressources d'aide accordées au gouvernement indien.

33. Cette importance ressort entre autres du livre vert publié en 1985. Ministère des Affaires extérieures, *Compétitivité et sécurité: orientations pour les relations extérieures du Canada*, Ottawa, 1985.

34. Michel FORTMANN, « Le Canada et le maintien de la paix », texte photocopié, juin 1988, p. 43.

35. Ces deux pays sont l'Inde et l'Éthiopie. OCDE, *Coopération pour le développement 1987*, pp. 177 et 249.

36. EHRHARDT, p. 88.

37. SPICER, p. 19.

38. Barrie MORRISON, « Canada and South Asia » dans Lyon et Ismael (dir.), *Canada and the Third World*, p. 44.

Cet exemple montre d'une autre manière comment la politique canadienne est soumise à la vision d'un ordre stratégique particulier sur laquelle repose le régime international de l'aide. En l'occurrence, il est apparu que la prolifération nucléaire devait être plus sévèrement contrôlée de façon à garantir l'autorité stratégique des grandes puissances détentrices de ce type d'armes.

Depuis le début des années 1980, la contribution de l'aide canadienne à la promotion d'un ordre politico-militaire sous l'hégémonie des pays développés à économie de marché est particulièrement mise en évidence dans la région des Caraïbes et de l'Amérique centrale. Les montants alloués par l'ACDI au Salvador (de gouvernement à gouvernement) sont ainsi passés de \$ 0,20 million à \$ 6,29 millions entre 1985-86 et 1986-87.³⁹ L'intervention de la coopération canadienne à la Grenade est aussi à signaler. Dans ce pays, après l'invasion américaine de 1983, l'aide canadienne a considérablement augmenté en passant de \$ 0,97 million en 1983-84 à \$ 5,42 millions en 1986-87. Elle a servi au financement d'équipements portuaires et aéroportuaires et, notamment, au parachèvement de la construction de l'aéroport de Pointe-Salines amorcée par les Cubains avant le coup de force des Américains.⁴⁰

Le Canada est aussi actif au niveau de la formation dans les secteurs militaire et para-militaire. Les sommes engagées à ce titre demeurent modestes mais elles témoignent de la volonté canadienne de participer au maintien d'une stabilité politique dans le Tiers Monde en général et, en particulier, dans la région des Caraïbes. En complément aux activités de l'ACDI, depuis le début des années 1960, le Ministère des Affaires extérieures administre par exemple un programme d'assistance à la formation militaire dont l'objectif est de renforcer les capacités de contrôle des forces de sécurité dans les pays en développement. Le budget annuel de ce programme s'élevait à \$ 550 000 en 1986-87. Celui-ci s'adresse prioritairement aux pays des Caraïbes membres du Commonwealth mais ses nombreux bénéficiaires se retrouvent sur tous les continents; outre la Jamaïque, Trinidad et Tobago, on y compte entre autres le Ghana, la Tanzanie et la Malaisie.⁴¹ Le ministère des Transports administre pour sa part un programme d'appui à la formation de garde-côtes des pays des Caraïbes. Le programme existe depuis le début des années 1980 et jouit d'un budget annuel d'environ \$ 1,6 million.⁴² Enfin, l'ACDI étudie actuellement la possibilité de s'engager dans un programme de formation des forces policières qui s'adresserait également aux pays des Caraïbes.

À l'intérieur du cadre du régime international de l'aide, l'assistance canadienne participe donc à sa façon à la défense d'un ordre stratégique international favorable aux intérêts d'ensemble des États du CAD. Cependant,

39. ACDI, *Rapport annuel 1986-87*, p. 104.

40. *Ibid.*, p. 137; ACDI, *Rapport annuel 1983-84*, p. 82; ACDI, *Rapport annuel 1985-86*, p. 35; « Grenada's New Airport Seems on Hold for Now », *The New York Times*, 20 novembre 1983.

41. Ministère des Affaires extérieures, *Military Training Assistance Program. Course Description*, document à diffusion restreinte, 1988.

42. Ministère des Transports, *Caribbean Maritime Training Assistance Program Administrative Handbook*, 1988.

cette conclusion ne conduit pas inéluctablement à affirmer que l'aide canadienne est entièrement inféodée au pouvoir militaire ultimement incarné par les États-Unis. L'État canadien dispose à ce chapitre d'une autonomie relative dont il sera fait état plus loin. Il faut prendre finalement note de ce que la promotion d'intérêts stratégiques systémiques coexiste avec une prise en compte, timide mais inéluctablement croissante, des droits de l'homme dans la gestion de la politique canadienne d'aide. La tournure tragique prise par l'appui matériel fourni par l'ACDI pour l'organisation d'élections libres à Haïti en 1987 démontre en toute hypothèse que la promotion de la démocratie politique dans le Tiers Monde pèse moins lourd que la défense concertée de l'ordre stratégique libéral dominant.

B — Un ordre économique

L'ordre international que sous-tend le régime international de l'aide comporte aussi une dimension économique particulière. En bref, une fonction du régime de l'aide consiste à optimiser le cours des relations économiques internationales en favorisant la mondialisation du capitalisme libéral. Cet objectif du régime international de l'aide est sans nul doute celui qui est le plus mis en évidence, autant dans la rhétorique officielle que dans la littérature spécialisée et, comme on verra, l'aide canadienne y souscrit activement.

Un principe central qui oriente le fonctionnement du régime international de l'aide affirme qu'une croissance de la production économique plus uniforme au plan international entraînerait des bénéfices pour l'ensemble de la communauté internationale. Avant d'être appliqué au Tiers Monde, ce principe avait déjà trouvé sa légitimité politique dans la mise en œuvre du Plan Marshall qui avait assuré un redressement des économies européennes. L'aide au développement consiste en fait en une transposition à l'échelle internationale de mécanismes de redistribution déjà expérimentés à l'intérieur des frontières nationales des pays développés.⁴³ D'une certaine façon, elle trouve une partie de ses origines dans les politiques fordistes et keynésiennes instituées depuis le début du XX^{ème} siècle qui, par un soutien de la demande sous la forme de hausses de revenus ou de paiements de transferts, ont désamorcé certaines tensions sociales tout en facilitant les conditions de l'accumulation.

Le régime international de l'aide privilégie un type de croissance économique fondée sur l'économie de marché capitaliste. Il accorde donc une priorité presque absolue à la promotion de l'entreprise privée et à une ouverture des marchés internationaux qui facilite la libéralisation des flux de marchandises, de capital et de services. S'il est entendu que l'aide concession-

43. Cette analogie a été esquissée dès 1964 dans les organisations internationales. Voir CNUCED, *Vers une nouvelle politique commerciale en vue du développement économique*, Rapport du Secrétaire-Général à la première session de la Conférence, Paris, Dunod, 1964, p. 103.

nelle ne peut être qu'un complément d'appoint par rapport aux flux privés et ne peut assurer le financement exclusif du processus de développement, l'assistance internationale apparaît inexorablement comme une technique qui permet de huiler les rouages de l'économie mondiale.

Il existe une foule d'indicateurs pour illustrer comment le régime de l'aide vise la promotion d'un ordre économique capitaliste libéral à l'échelle internationale. Parmi les plus évocateurs, on peut relever certaines modalités de fonctionnement de la Banque mondiale, la plus importante agence de développement au monde. D'emblée, il faut savoir que les ressources financières de la Banque mondiale ne sont disponibles qu'aux pays-membres de l'institution et que ceux-ci excluent la plupart des pays socialistes. La Chine n'a pu finalement accéder à l'institution qu'après avoir démontré son intention de consolider son secteur privé national. Il convient ensuite de prendre note de ce que les prêts de la Banque mondiale sont massivement concentrés dans l'accroissement du potentiel productif des pays en développement plutôt que dans l'amélioration qualitative des conditions de vie des populations. En fait, la Banque mondiale (comme les banques régionales de développement) est constitutionnellement vouée à la défense du capitalisme libéral et de l'entreprise privée.⁴⁴ Corollairement, au cours des années 1980, cette institution internationale a eu tendance à encourager la fermeture, ou la réduction des fonctions, des firmes « parastatales ».⁴⁵ En plus, un des principes directeurs dans l'attribution de ses prêts multilatéraux consiste à ne pas concurrencer les banques privées; à ce sujet, il vaut la peine de signaler que 60 % de l'ensemble des prêts multilatéraux sont fournis aux conditions du marché.⁴⁶

La Banque mondiale favorise par ailleurs l'ouverture des espaces économiques nationaux et l'adoption par les pays en développement de politiques économiques résolument extraverties.⁴⁷ Finalement, il existe une collaboration étendue entre la Banque mondiale et le Fonds monétaire international concernant la mise en place de politiques d'« ajustement structurel » par les pays en développement. L'ajustement structurel vise à faciliter le remboursement de l'énorme dette contractée par le Tiers Monde mais ses normes d'application sont fondamentalement biaisées d'une manière à accorder un rôle de plus en plus important aux forces du marché. La Banque mondiale a en particulier encouragé le désengagement de l'État par une réduction du

44. Une des composantes du groupe de la Banque mondiale, la Société financière internationale, a spécifiquement pour but d'encourager l'investissement privé dans le Tiers-Monde. La Banque a aussi consacré beaucoup d'énergie à la mise en place d'une Agence multilatérale de garantie des investissements. Le point de vue officiel de la Banque est bien exposé par Mary SHIRLEY, « Promouvoir le secteur privé », *Finances et développement*, vol. 25, no 1, mars 1988, pp. 40-43. Pour une analyse critique de l'institution, voir Cheryl PAYER, *The World Bank. A Critical Analysis*, New York, Monthly Review Press, 1982.

45. OCDE, *Twenty-five Years of Development Cooperation; a Review*, p. 18.

46. *Ibid.*, p. 110.

47. Voir notamment Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1987*, Washington, 1987.

déficit budgétaire des gouvernements du Tiers Monde sans pleinement tenir compte des effets sociaux des mesures prises.⁴⁸

Le Canada partage avec ferveur l'objectif de la promotion d'un ordre capitaliste libéral sous-jacent au régime international de l'aide. La nouvelle politique énoncée en 1988 postule en ce sens qu'il y aurait une corrélation étroite entre la qualité du développement et la prospérité d'une classe des affaires dans les pays du Tiers Monde.⁴⁹ Un premier indicateur de l'attitude canadienne à cet égard se trouve dans l'appui indéfectible accordé sur le plan multilatéral à la Banque mondiale et aux institutions financières internationales en général. Le Canada est du reste le seul pays qui participe à toutes les banques régionales de développement.⁵⁰ La croissance de la contribution canadienne à ces institutions est d'ailleurs remarquable puisque celles-ci accaparent 23,4 % de l'aide canadienne en 1986-87 par rapport à 13,5 % en 1970-71.⁵¹ Cette augmentation, qui n'est guère explicable par la part très petite des contrats multilatéraux obtenus par le Canada,⁵² laisse finalement croire que le gouvernement valorise grandement la nature du mandat et la qualité du travail réalisé par les institutions financières internationales.

En plus, le Canada accorde une priorité considérable aux programmes d'ajustement structurel des pays en développement.⁵³ Malgré les nuances qui ont pu être apportées sur les conditions sociales de cet ajustement,⁵⁴ le gouvernement canadien en supporte néanmoins les principes fondamentaux comme la libéralisation des marchés, la réduction nécessaire de l'intervention de l'État et l'accroissement du rôle du secteur privé. En conformité avec les orientations de base du régime international de l'aide, le Canada favorise par ailleurs une extraversion des économies nationales des pays en développement et une insertion toujours plus poussée de ces pays dans les circuits internationaux du commerce et de la finance.⁵⁵ En bout de ligne, selon le Canada, les effets de l'aide se trouvent optimisés lorsque le contexte économique laisse une liberté maximale aux agents économiques privés.

Ces principes et normes défendus par l'aide canadienne se manifestent dans la mise en place de toute une série de mesures bilatérales qui tendent à consolider la pénétration du capitalisme libéral à la périphérie du système économique mondial. D'abord, l'aide canadienne est fondamentalement sou-

48. Pour une analyse récente de l'intervention des organisations internationales dans les pays endettés du Tiers-Monde, voir G.A. CORNIA, Richard JOLLY et Frances STEWART (dir.), *L'ajustement à visage humain. Protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*, Paris, Économica, 1987.

49. ACDI, *Partageons notre avenir*, p. 60.

50. CARTY et SMITH, p. 146.

51. ACDI, *Rapport annuel 1986-87*, p. 96; ACDI, *Rapport annuel 1973-74*, p. 67.

52. Martin RUDNER, « The Evolving Framework of Canadian Development Assistance », p. 136; Jane CHUDY, « Comment expliquer la piètre performance du Canada », *Directions du développement*, août-septembre 1978, pp. 24-27.

53. ACDI, *Pour bâtir un monde meilleur*, p. 25.

54. ACDI, *Partageons notre avenir*, p. 58.

55. Voir à titre d'exemple Ministère des Affaires extérieures, « Le Canada dans l'économie mondiale », Discours du Secrétaire d'État aux affaires extérieures, no 88/27, 20 avril 1988.

mise au principe identifié par Wood en vertu duquel l'aide publique au développement ne saurait remplacer les capitaux d'origine privée. Ensuite, à l'exception de la Chine, les pays à économie socialiste du Tiers Monde sont assez systématiquement exclus de la liste des pays de concentration de l'ACDI.⁵⁶ Puis, comme c'est le cas pour l'ensemble des pays du CAD, l'aide bilatérale canadienne privilégie nettement l'accroissement des capacités de production par rapport à des investissements à caractère social dans les secteurs de la santé ou de l'éducation par exemple.

L'intrusion de préoccupations commerciales dans l'orientation des programmes de l'ACDI a été dénoncée en maints endroits.⁵⁷ On a en particulier mis en évidence les contraintes de l'aide liée qui, jusqu'à aujourd'hui, a représenté 80 % de l'ensemble de l'aide bilatérale canadienne. On reviendra plus loin sur l'importance de cette politique par rapport à certains groupes d'intérêts canadiens. Il convient ici de mentionner que l'aide liée tend à restreindre les possibilités d'une self-reliance nationale dans les pays en développement et à accroître leur degré de dépendance à l'égard des marchés internationaux. Par une variété de mesures, l'aide canadienne favorise aussi un accroissement direct de la responsabilité du secteur privé canadien dans le processus de développement du Tiers Monde. Mentionnons la forte progression qu'a connue depuis sa création en 1978 le programme de coopération industrielle de l'ACDI; d'ici 1993, celui-ci devrait mobiliser 4 % de l'aide publique au développement.⁵⁸ On peut également souligner la création prochaine d'antennes régionales en Afrique australe et dans les Antilles chargées spécifiquement de dynamiser la collaboration transnationale du secteur privé et le recours de plus en plus fréquent à des entreprises privées pour le financement d'activités de coopération technique.⁵⁹ Cette valorisation du mimétisme économique des pays développés à économie de marché par les pays en développement a manifestement infléchi le style et les conditions sociales de développement du Tiers Monde en l'insérant dans une matrice industrielle et urbaine; en suivant la logique d'accumulation propre au régime international de l'aide, il n'est donc pas surprenant que l'aide canadienne n'ait pas très bien réussi à rejoindre les classes sociales les plus pauvres des pays en développement.⁶⁰

C — Un ordre écologique

Le régime international de l'aide comporte finalement une fonction de maintien d'un ordre écologique équilibré. Cette dimension de l'aide interna-

56. Pour une liste des pays de concentration de l'ACDI, voir ACDI, *Rapport annuel 1985-1986*, Ottawa, Approvisionnement et Services, pp. 16, 24, 32 et 40.

57. Outre l'ensemble de la littérature néo-marxiste, voir par exemple G.K. HELLEINER, « Des possibilités à exploiter: les relations économiques du Canada avec les pays en développement », dans John WHALLEY (dir.), *Le Canada et le système d'échanges multilatéraux* (Commission Macdonald, vol. 10), Ottawa, Approvisionnement et Services, 1986, pp. 91-148.

58. ACDI, *Partageons notre avenir*, p. 79.

59. *Ibid.*, p. 61.

60. C'est là une conclusion de Roger YOUNG, « Canadian Foreign Aid: Facing a Crisis of Its Own », *Journal of Canadian Studies*, vol. 19, no. 4, hiver 1984-85, p. 36.

tionale n'était certes pas très importante lors de la mise en place du régime il y a quarante ans, mais elle émerge aujourd'hui de façon incontournable. La tendance à la « banqueroute de l'environnement »⁶¹ du Tiers Monde, tolérée jusqu'à l'absurde, commence enfin à susciter une prise de conscience jusque dans les pays développés. La reconnaissance d'une montée des enjeux écologiques se vérifie au demeurant par l'attention qui leur est accordée tant au niveau institutionnel que dans la littérature scientifique.⁶² Ce nouvel objet d'attention des politiques internationales de développement est toutefois moins lié que les aspects stratégique et économique à un rapport de forces et à un réseau d'intérêts immédiatement identifiables. En fait, les pays développés à économie de marché se préoccupent de l'évolution de l'environnement du Tiers Monde moins en vertu du principe que cet enjeu serait une source directe de pouvoir que, de façon plus large, parce que la protection des écosystèmes est une condition préliminaire à l'approfondissement de n'importe quelle forme de contrôle politique et d'accumulation de richesses.

L'ordre écologique international dépasse de loin la simple protection de l'environnement dès lors qu'on envisage l'écologie de façon élargie, c'est-à-dire en y incluant de façon globale le système d'interactions entre l'homme et son milieu naturel. Ainsi reconceptualisée, l'écologie comprend aussi la question de la planification démographique dans la mesure où celle-ci vise à harmoniser la croissance des ressources humaines en fonction des ressources naturelles disponibles. De même, l'écologie englobe les questions de santé dans la mesure où la promotion d'un milieu plus salubre et de conditions de vie plus sanitaires oriente une fraction marginale mais bien réelle des interventions qui participent au régime international de l'aide.

Au plan environnemental, les principales mesures prises dans le cadre du régime de l'aide touchent la désertification, le déboisement et l'accès à l'eau. L'importance politique et symbolique de ces nouveaux enjeux a été reconnue en maintes occasions par l'ONU qui a parrainé toute une série de méga-conférences internationales sur ces sujets en plus d'avoir déclaré les années 1980 comme étant la Décennie de l'eau.⁶³ Les sommes consacrées à l'environnement par la Banque mondiale et l'Association internationale de développement demeurent faibles mais elles ont sensiblement augmenté au cours des dernières années; entre 1978 et 1987, elles sont passées de 3,9 % à 5,5 % du total cumulé des prêts de ces deux institutions.⁶⁴ Le domaine de la

61. L'expression est tirée du titre d'un ouvrage de Lloyd TIMBERLAKE: *L'Afrique en crise. La banqueroute de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1985.

62. L'intérêt des institutions internationales pour les questions écologiques s'est en particulier illustré par le rapport de la Commission Brundtland. World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press, 1987. Dans la littérature scientifique, toute une école s'est développée autour du concept d'écodéveloppement. Voir Ignacy SACHS, *Stratégies de l'écodéveloppement*, Paris, Ed. Ouvrières, 1979.

63. A. Leroy BENNETT, *International Organizations: Principles and Issues*, 3^e éd., Englewood CLIFFS, Prentice HALL, 1988, pp. 293-324; Marvin SOROOS, p. 49.

64. Banque mondiale, *Rapport annuel 1978*, Washington, p. 173; *Rapport annuel 1987*, Washington, p. 169.

planification démographique attire également un intérêt croissant de la part de la Banque mondiale. Selon cet organisme, l'augmentation rapide de la population constitue un des freins les plus importants au développement parce qu'elle complexifie le choix entre une consommation immédiate et une consommation future.⁶⁵ Enfin, dans le secteur de la santé, les interventions de l'aide internationale paraissent tantôt motivées par le besoin strict d'une amélioration des conditions de vie locales (comme le suggère par exemple le programme de lutte contre l'onchocercose) et tantôt impulsées par la perspective d'incidences éventuelles sur les conditions de vie dans les pays du Nord (comme le suggère par exemple le programme de lutte contre le SIDA).

La participation canadienne à la promotion d'un ordre écologique équilibré dans le contexte du régime international de l'aide a connu une expansion importante au cours des quinze dernières années. Surtout depuis la révision politique de 1975, le thème de l'environnement est devenu un enjeu-clé du discours du gouvernement canadien en matière de coopération au développement. Il est également apparu avec force tout au long du processus de revue de la politique d'aide du Canada amorcée avec l'élection du gouvernement conservateur en 1984.⁶⁶ La nouvelle politique de l'ACDI propose notamment que chaque projet d'aide bilatérale comporte désormais une étude d'impact environnemental.⁶⁷

La lente traduction de la rhétorique gouvernementale en actions et en programmes concrets oblige à conclure que, dans la politique canadienne tout comme dans celle des autres pays membres du CAD, le renforcement de l'ordre écologique international est une priorité bien moins influente que la recherche d'un ordre stratégique et économique libéral.⁶⁸ Toutefois, en dépit de toutes les insuffisances des mesures prises jusqu'ici, il est à noter que, dans le domaine écologique, le Canada a exercé un certain leadership au niveau international. Un représentant du Canada, M. Maurice Strong, fut le premier directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement lors de sa création en 1973. En plus, la création même de la Commission internationale sur l'environnement et le développement fut convenue à l'initiative d'une proposition canadienne.⁶⁹ En ce qui concerne les structures institutionnelles nationales, l'intérêt du Canada pour les questions écologiques s'est concrétisé à la fin des années 1970 par la mise en place à l'ACDI d'une Direction générale des ressources naturelles.⁷⁰

Le calcul précis de l'apport de la coopération canadienne dans le domaine de l'écologie est difficile à établir parce que l'environnement tend à devenir

65. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1984*, Washington, p. 8.

66. ACDI, *Pour bâtir un monde meilleur*, p. 25; ACDI, *Partageons notre avenir*, pp. 45-49.

67. ACDI, *Partageons notre avenir*, p. 46.

68. Gary GALLON, « Canadian Aid and Environmental Protection », *International Perspectives*, mai-juin 1983, pp. 19-21.

69. ACDI, *Environnement et développement: perspective de l'ACDI. Mémoire soumis à la Commission mondiale sur l'environnement et le développement*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1986, p. 15.

70. *Ibid.*, p. 26.

une composante d'un nombre grandissant de projets de développement. Par exemple, la majorité des projets de développement rural intégré comportent des mesures de reboisement.⁷¹ Concernant les interventions canadiennes dans le secteur forestier, on estime que, de 1968 à 1984, \$500 millions ont été investis;⁷² de ce total, près de la moitié a été consacrée à des inventaires de ressources, des études de planification et à des mécanismes d'appui institutionnel. Dans le domaine des ressources consacrées à la planification démographique, le Canada se situe au quatrième rang des donateurs internationaux avec une aide annuelle de \$37,5 millions qui est surtout acheminée par le canal multilatéral.⁷³ Enfin, dans le secteur de la santé, la contribution canadienne à l'OMS a augmenté sensiblement au cours des dix dernières années en passant de \$2,60 millions (1976-77) à \$7,86 millions (1986-87).⁷⁴ Un indicateur fortement publicisé du leadership canadien a consisté en l'octroi à l'OMS en 1987 d'une somme de \$5 millions pour le financement de son programme sur le SIDA.⁷⁵

IV – La promotion d'intérêts nationaux

On vient de voir que le Canada participe activement au régime international de l'aide et qu'il en partage les principaux objectifs avec les autres pays développés à économie de marché. Il convient maintenant de montrer que le régime international de l'aide est en quelque sorte une « matrice de contraintes et d'opportunités »⁷⁶ et que, par conséquent, il permet à la coopération canadienne de jouir d'une autonomie relative dont l'étendue doit être précisée. Après avoir souligné en quoi l'aide canadienne répond à des intérêts qui sont élaborés au niveau systémique, on doit maintenant considérer que celle-ci répond parallèlement à des intérêts nationaux spécifiques. D'une part, sur une échelle de macro-analyse, l'aide a contribué à l'affirmation d'intérêts de politique extérieure en renforçant la présence canadienne dans la dynamique d'ensemble des relations internationales. D'autre part, sur une échelle de micro-analyse, elle a servi à répondre aux demandes sectorielles formulées par un certain nombre de groupes sociaux particuliers. Le décodage des conditions de production de la politique d'aide montre en définitive que les modalités de participation du Canada au régime international de l'aide sont fortement soumises à des vecteurs d'influence qui originent des besoins de l'État national.

71. *Ibid.*, p. 16.

72. *Ibid.*, p. 28.

73. ACIDI, *Partageons notre avenir*, p. 51.

74. ACIDI, *Rapport annuel 1977-78*, Ottawa, Approvisionnements et Services, p. 34; ACIDI, *Rapport annuel 1986-87*, p. 113.

75. ACIDI, *Partageons notre avenir*, p. 38.

76. Selon la formule de J. G. RUGGIE, « Political Structure and Change in the International Economic Order... », p.477.

A — Le renforcement de la présence canadienne sur la scène internationale

D'emblée, la politique d'aide apparaît comme un instrument de la politique extérieure du Canada ayant permis à l'État d'affirmer et de consolider sa présence dans un certain nombre de pays en développement. Les espaces privilégiés par l'aide canadienne ne forment certainement pas une « zone d'influence » comme celle dont disposent les États-Unis en Amérique centrale ou la France en Afrique occidentale. En fait, il semble y avoir peu d'exemples où l'aide canadienne aurait servi à infléchir directement les décisions de gouvernements étrangers. La notion de « périphérie distinctive »⁷⁷ opérationnalisée par Dewitt et Kirton est sans doute plus appropriée pour caractériser l'engagement intensif du Canada dans certains pays en développement mais elle demeure ambiguë; elle se conjugue en effet à un postulat discutable selon lequel le Canada jouirait d'un statut de « puissance principale » dans les relations internationales.⁷⁸ Par conséquent, on préférera ici parler de l'« espace de concentration » où l'aide a servi à étayer le pouvoir de l'État canadien sur la scène internationale.

Il est utile de rappeler qu'avant la mise en place de sa politique d'aide, la présence canadienne dans le Tiers Monde était tout à fait marginale. Sur le plan politique, les interactions avec les pays en développement étaient minimisées entre autres du fait de l'absence de passé colonial du Canada. L'importance de ce dernier élément est cruciale dès lors qu'on considère que, parmi les sept grands pays industrialisés, le Canada est le seul à avoir cette propriété. Sur le plan économique, il est à remarquer que les échanges du Canada avec les pays en développement occupent traditionnellement une fraction minime du commerce extérieur canadien en comparaison avec la situation qui prévaut dans les autres pays capitalistes développés.⁷⁹ Cette faible implantation du Canada sur les marchés du Tiers Monde se vérifie encore aujourd'hui; en 1986, les pays en développement absorbaient 7,8 % des exportations canadiennes, par rapport à 33,6 % des exportations américaines, 13,4 % des exportations de la CEE et 28,6 % des exportations japonaises.⁸⁰ Il faut également retenir qu'au cours de la période récente, la proportion des exportations canadiennes dirigées vers le Tiers Monde a chuté au lieu de progresser; en effet, en 1981, elle s'élevait à 10,3 %.⁸¹

Dans ce contexte, l'aide canadienne apparaît donc comme un outil qui devait contribuer au rayonnement du Canada en maximisant la visibilité du pays sur la scène internationale. Cet aspect de la politique extérieure natio-

77. John DEWITT et David KIRTON, « Beyond Bilateralism: Canada's Distinctive Peripheries in the International System », dans Guy GOSSELIN et Gordon MACE (dir.), *La politique étrangère du Canada: approches bilatérale et régionale*, Québec, CQRI et Laboratoire d'études politiques et administratives, 1984, pp. 88-126.

78. DEWITT et KIRTON, *Canada as a Principal Power*, Toronto, John WILEY, 1983.

79. HELLEINER, pp. 116-117.

80. GATT, *Le commerce international en 1986-87*, pp. 177-183.

81. GATT, *Le commerce international en 1984-85*, tableau A-35.

nale permet de mieux comprendre pourquoi le Canada a choisi de s'engager bilatéralement dans autant de pays en développement (105 en 1986-87)⁸² et de régionaliser certaines de ses interventions de façon à en augmenter le nombre de bénéficiaires directs.⁸³ Malgré des succès fort mitigés, l'aide est également un support à l'élargissement d'une clientèle pour les biens et services canadiens.⁸⁴ Toute la logique de la politique d'aide liée repose clairement sur un désir de dynamiser les flux d'exportations et d'investissements entre le Canada et le Tiers Monde en vue d'établir des relations économiques à long terme.

La volonté canadienne d'élargir ses relations commerciales par l'entremise de l'aide s'accorde à la vulnérabilité particulièrement grande de l'économie nationale à l'égard de la demande extérieure. L'accroissement des échanges avec le Tiers Monde est à cet effet une voie pour la stabilisation du niveau de l'emploi au pays. Selon certaines estimations, \$100 millions d'exportations vers cette région représenteraient 3500 emplois pour le Canada; consécutivement, entre 1981 et 1983, la chute des exportations vers l'Amérique latine seulement aurait provoqué 50000 pertes d'emplois.⁸⁵

Le renforcement de l'influence internationale du Canada qu'a permis la politique d'aide s'est effectué à partir d'une extension sélective des bénéficiaires. En fait, la stratégie de la coopération canadienne s'est internationalisée sur la base d'une configuration d'espaces cibles qui s'est profondément modifiée au fil des années en fonction de priorités politiques en évolution. D'abord massivement orientée vers les États du Commonwealth, l'aide canadienne a servi à prolonger les intérêts de la mère-patrie britannique. On a déjà mentionné qu'à partir de 1950, l'aide canadienne avait connu une vive impulsion avec le Plan de Colombo qui était destiné aux ex-colonies anglaises de l'Asie. Les Antilles anglophones bénéficièrent ensuite de l'aide canadienne à partir de 1958 et l'Afrique anglophone, à partir de 1960. Au total, 85 % de l'aide canadienne aurait été accaparée par les États du Commonwealth entre 1950 et 1970.⁸⁶

Les premiers programmes du Canada dans les pays francophones d'Afrique débutèrent en 1961, mais ce n'est qu'à partir de 1968, avec la mission Chevrier, que la coopération canadienne prit son véritable envol avec ce groupe de pays. L'ouverture soudaine vers la Francophonie semble au demeurant avoir été largement motivée par des considérations de politique intérieure.

82. ACDI, *Rapport annuel 1986-87*, p. 14.

83. En 1986-87, la Conférence de coordination du développement en Afrique australe s'est vu accorder \$ 150 millions répartis sur cinq ans et le Programme régional du Sahel a obtenu \$ 15,6 millions. Voir ACDI, *Rapport annuel 1986-87*, pp. 15 et 102.

84. Cette ambition est par exemple explicitement formulée dans George ABONYI, « Aid-Trade Strategy », *Policy Options*, octobre 1985, pp. 26-29.

85. Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, *Le Canada, les institutions financières internationales et le problème de l'endettement du Tiers Monde*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1987, p. 51.

86. Irénée PELLETIER, *La politique canadienne d'aide au développement*, Paris, L.G.D.J., 1971, p. 42.

re; il s'agissait pour le gouvernement canadien de contrer les aspirations du Québec sur la scène internationale.⁸⁷ Finalement, les premiers programmes bilatéraux du Canada en Amérique latine virent le jour en 1970. Cette entrée en scène tardive surprend lorsqu'on tient compte de la proximité géographique de ce continent, elle s'explique probablement par une volonté politique de ne pas être une source d'interférence au cœur d'une chasse-gardée américaine.

Cette évolution des choses montre comment l'aide canadienne a favorisé l'élargissement des relations extérieures du Canada. En somme, l'espace privilégié par l'aide du Canada s'est construit dans le cadre d'un processus de mondialisation par cercles concentriques. Ce réseau de cercles concentriques s'est développé sous la pression de déterminants multiformes parmi lesquels l'histoire économique, la politique culturelle et la géographie ont eu, tôt ou tard, une influence certaine. Il est enfin à noter que le principe d'une sélectivité de son espace d'intervention continue d'infléchir le mouvement de mondialisation de l'aide canadienne. La politique de coopération du Canada reste entièrement soumise à la notion de « pays de concentration » et la nouvelle politique du gouvernement envisage de réserver un pourcentage plus grand des ressources de l'ACDI à un nombre moins élevé de pays; 30 pays ou regroupements régionaux se partageront dorénavant 75 % de l'aide bilatérale canadienne.⁸⁸ Cette décision aura vraisemblablement comme effet de majorer l'influence canadienne dans un certain nombre de pays cibles.

La consolidation du rayonnement du Canada qu'occasionne la politique d'aide s'accorde à des préoccupations d'ordre manifestement économique. Elle comporte une autre ambition qui consiste à favoriser l'émergence d'une identité politique spécifiquement canadienne sur la scène internationale. Autrement dit, l'aide canadienne assure une forme d'autonomie relative à l'État canadien dans sa politique étrangère et dans ses rapports avec l'extérieur. L'identité canadienne constitue depuis toujours un problème de politique intérieure récurrent et sa définition participe au mouvement de l'imbrication croissante des objectifs de la politique intérieure et de la politique extérieure. Si l'on considère que, du point de vue militaire, l'autonomie canadienne est très limitée par l'appartenance du pays à l'OTAN et à NORAD et que, du point de vue commercial et financier, elle est restreinte par le processus de continentalisation de l'économie, on peut dès lors prétendre que la politique d'aide parvient mieux que d'autres aspects de la politique extérieure à procurer au Canada une indépendance et un leadership internationaux.

Malgré les contraintes qu'imposent les principes directeurs du régime international, la marge de manœuvre associée à la politique d'aide n'en est pas moins réelle. Certains comportements récents du Canada témoignent de

87. Louis SABOURIN, « Canada and Francophone Africa », dans Lyon et Ismaël, *Canada and the Third World*, pp. 133-161.

88. ACDI, *Partageons notre avenir*, p. 30.

façon convaincante de cette possible liberté d'action. En juin 1986, durant l'assemblée extraordinaire de l'ONU sur l'Afrique, le Canada a joué un rôle médiateur important, entre autres concernant le moratoire sur la dette.⁸⁹ En septembre 1987, au cours du sommet de la Francophonie, le Canada a imposé avec plus d'éclat sa présence aux côtés de la France en acceptant une remise de \$325 millions sur la dette de certains pays africains.⁹⁰ En octobre 1987, pendant le sommet du Commonwealth, le gouvernement canadien a là encore accepté une remise de la dette de \$347 millions en plus de se démarquer de la position britannique sur la question de l'Afrique du Sud.⁹¹

Pour certains, ces quelques exemples pourront être assimilés à de la politique-spectacle.⁹² En réalité, ils illustrent une quête de leadership qui se reflète aussi dans certains choix structurels de la politique canadienne. En particulier, il est intéressant de comparer la politique canadienne avec celle des États-Unis, incontestablement la puissance hégémonique du régime international de l'aide. Plusieurs distinctions sont à considérer. D'emblée les principaux bénéficiaires de l'aide canadienne ne sont pas les mêmes pays que ceux de l'aide américaine. En 1985-86, les ensembles des cinq premiers bénéficiaires de chaque pays avaient une intersection vide. Les ensembles des dix premiers bénéficiaires de l'aide canadienne et américaine avaient une intersection limitée à un État (le Soudan). Enfin, les ensembles des quinze principaux bénéficiaires de l'assistance de ces deux pays avaient une intersection comportant à peine cinq États (en plus du Soudan: l'Inde, l'Éthiopie, l'Indonésie, la Jamaïque).⁹³ On peut aussi mesurer la « spécificité canadienne » en examinant les montants accordés par le Canada à l'Amérique centrale au cours de la période 1982-87. Il en ressort que le Nicaragua a eu au total une aide canadienne largement supérieure à celle obtenue par le Salvador, ce qui démontre l'approche plus conciliatrice et équilibrée du Canada à l'endroit de cette zone de tension.⁹⁴ La politique canadienne se distingue aussi de la politique américaine par son engagement plus net en

89. Hélène GALARNEAU, « Chronique des relations extérieures du Canada et du Québec », *Études internationales*, vol. XVII, no. 3, septembre 1986, p. 640

90. « Ottawa annule \$ 325 millions de la dette de sept pays », *Le Devoir*, 3 septembre 1987, p. 1.

91. « La dette de sept pays africains effacée », *La Presse*, 16 octobre 1987, p. 1.

92. Voir les propos tenus par l'ex-ministre de la Coopération de la France concernant la remise de la dette des pays francophones par le Canada. Michel AURILLAC, *L'Afrique à cœur*, Paris, Berger LEVRAULT, 1988, pp. 238-239.

93. OCDE, *Coopération pour le développement 1987*, pp. 249 et 256. À partir de l'indicateur fourni par la comparaison des 10 premiers bénéficiaires d'aide, on remarque que l'aide canadienne se rapproche davantage de l'aide soviétique que de l'aide américaine (cf. note 35 ci-dessus). Vu la petite taille des ensembles considérés, le paradoxe n'est certes pas très significatif; il étaye tout de même la thèse de l'autonomie relative de la politique de coopération du Canada. Sa portée illustrative doit en outre être relativisée en tenant compte de ce qui précède concernant la participation canadienne à la promotion d'un ordre international libéral.

94. Au cours de la période considérée, le Salvador a reçu du Canada \$24,6 millions et le Nicaragua \$44,9 millions. ACDI, *Area Statistics Book*, 2^e section, Ottawa, 1988, p. 1.

Afrique australe, ce que reconnaissent même les milieux qui sont traditionnellement les plus critiques par rapport à cette question.⁹⁵

Le Canada ne maximise certes pas sa capacité de leadership dans les relations internationales et l'une des raisons de cette anomalie tient sans doute à la collaboration limitée qu'il entretient avec la communauté des puissances intermédiaires.⁹⁶ L'aide contribue tout de même à la projection d'une identité canadienne distinctive sur la scène mondiale. Il est difficile de cerner avec exactitude les paramètres de base du contenu de cette projection parce que l'identité nationale est une catégorie qui, dans la culture politique, relève en dernière analyse de l'idéologie et de la symbolique. Trois traits principaux se dégagent en tout cas comme autant de valeurs qui, à défaut de toujours servir de référence claire à la pratique canadienne sont devenus d'incontestables fondements du discours gouvernemental : un sens des responsabilités, un parti pris multilatéral et le respect de la dualité culturelle nationale.

Dans l'idéologie promue par l'État, la politique d'aide traduit en premier lieu l'importance que le Canada accorde à ses obligations envers la communauté internationale. L'image du « bon citoyen international » contribue à légitimer sa participation aux instances de concertation les plus élevées, notamment le Groupe des sept pays les plus industrialisés. Le sens des responsabilités englobe ici l'esprit de justice qui caractériserait la culture canadienne et sur la base duquel le Canada apparaît devant la communauté internationale comme un État plus soucieux que d'autres des inégalités entre pays. Cette propriété de l'identité nationale est éminemment discutable,⁹⁷ mais elle peut se soumettre à une certaine rationalisation politique. En comparaison avec les États-Unis par exemple, la société canadienne a davantage toléré l'intervention de l'État pour contrer des tendances excessives des forces du marché; la politique canadienne d'aide pourrait dès lors être interprétée comme une sorte de prolongement au plan international des valeurs politiques qui s'imposent au plan national.⁹⁸

Le mécanisme de projection sur la scène internationale d'une identité nationale spécifiquement canadienne met aussi l'accent sur l'importance de solutions multilatérales, plutôt que bilatérales, dans la régulation de l'ordre international. Cet aspect de l'idéologie gouvernementale s'arrime historiquement au statut de puissance moyenne du Canada dans l'ordre international;

95. Dan O'MEARA, « Les sanctions peuvent-elles favoriser le changement en Afrique du Sud? », dans *Prendre parti en Afrique australe*, textes de la Conférence nationale sur le rôle du Canada dans l'action internationale pour l'élimination de l'apartheid et l'appui au SADCC, 1987, pp. 13-14; Linda FREEMAN, « Prendre parti en Afrique australe: une nouvelle politique canadienne », *ibid.*, p. 75.

96. HELLEINER, « Canada, the Developing Countries and the International Economy: What Next? », *Journal of Canadian Studies*, vol. 19, no. 4, hiver 1984-85, pp. 24-26.

97. Pour des points de vue différents sur cette question, voir *ibid.*, p. 16; HÉBERT et STRONG, *Le grand branle-bas...*, p. 28.

98. Voir Ronald MANZER, *Public Policies and Political Development in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

ce statut oblige l'État à se méfier des asymétries trop prononcées qui peuvent résulter de rapports de force mal équilibrés. La croissance du volet multilatéral de l'aide canadienne a connu des ratés à la fin des années 1970 mais il représentait tout de même 38,3 % de l'assistance fournie en 1985-86, en nette progression par rapport à 1970-71 (17,4 %).⁹⁹ La performance du Canada en 1985-86 le plaçait sensiblement au-dessus de la moyenne du CAD (22,5 %) et au premier rang parmi le Groupe des sept.¹⁰⁰ On a mentionné plus haut le fait que le Canada est le seul pays à participer à toutes les banques de développement et que sa contribution aux institutions financières internationales a considérablement augmenté au fil des ans. Quoique la qualité de l'aide multilatérale canadienne soit controversable,¹⁰¹ parce qu'elle est relativement fortement liée, le multilatéralisme correspond à un choix politique qui marque indéniablement l'identité canadienne dans l'environnement international.

Un troisième trait de l'identité collective que cherche à refléter la politique d'aide repose sur la dualité culturelle de la société canadienne. Cette caractéristique nationale permet à la politique canadienne d'illustrer sa singularité par rapport à la politique de tous les grands pays développés à économie de marché, en particulier celle des États-Unis, de la France et de la Grande-Bretagne. On a mentionné qu'au tournant des années 1970, la quête d'un statut particulier par le Québec a directement influé sur la vigueur de l'engagement du gouvernement canadien auprès de pays en développement francophones, essentiellement africains. Aujourd'hui comme hier, les pays du Commonwealth, au demeurant plus nombreux, reçoivent une part plus importante de l'aide canadienne que les pays de la Francophonie. Il n'en demeure pas moins que, certains indicateurs tendent à souligner une recherche d'équilibre résolument politique entre l'aide canadienne aux pays des anciens empires britannique et français. Par exemple, l'Afrique anglophone et l'Afrique francophone se partagent une fraction de l'aide allouée de gouvernement à gouvernement presque équivalente (respectivement 23,1 % et 23,7 % en 1986-87).¹⁰² En outre, rappelons au passage que les récentes remises de dette accordées aux pays africains du Commonwealth et de la Francophonie portaient sur des sommes à peu près identiques.

En somme, l'aide canadienne appuie le processus idéologique de la construction d'une identité nationale singulière dans les rapports internationaux. Cette fonction est en définitive une des composantes des modalités de la participation du Canada au régime international de l'aide et prolonge la volonté gouvernementale de maximiser le rôle et le pouvoir du pays sur la scène internationale.

99. OCDE, *Coopération pour le développement* 1987, p. 222; ACDI, *Rapport annuel* 1972-73, Ottawa, p. 59.

100. OCDE, *Coopération pour le développement* 1987, p. 222.

101. HELLEINER, « Des possibilités à exploiter: les relations économiques du Canada avec les pays en développement », p. 135.

102. ACDI, *Rapport annuel* 1986-87, pp. 135-136.

B — La promotion d'intérêts sociaux sectoriels

L'organisation de la participation canadienne au régime international de l'aide permet finalement de répondre aux intérêts sectoriels de certains groupes sociaux. Le rapport des forces sociales internes exerce ainsi un rôle décisif sur l'orientation de la politique canadienne et constitue un aspect important des conditions de production de cette politique. Il convient de souligner à nouveau que c'est à l'intérieur des paramètres du régime international de l'aide que l'influence d'intérêts sociaux diversifiés peut s'exercer; l'étendue de cette influence démontre en dernière analyse l'élasticité relative du régime. Dans ce qui suit, on montrera que l'État, les ONG et, de façon prépondérante, une partie de la classe des affaires sont les principaux groupes d'intérêt en mesure de bénéficier de la politique d'aide du Canada.

1 — L'État

Le rôle élargi des parlementaires et de la bureaucratie gouvernementale dans la définition des grandes options de la politique extérieure canadienne est un phénomène qui a donné lieu à une formalisation systématique.¹⁰³ Il paraît donc tout à fait logique que les intérêts de l'État au sens strict représentent une force déterminante dans le sous-secteur de l'aide internationale.¹⁰⁴ Toutefois, les thèses qui aboutissent à faire de l'État le foyer ultime de l'explication de la politique d'aide manquent de conviction parce qu'elles s'attardent trop peu sur les structures sociales, internes et externes, qui charpentent ses comportements.

Nossal soutient que la logique de la politique d'aide du Canada est soumise à une recherche de prestige international par une élite bureaucratique liée à la gestion de la politique étrangère, à la volonté de consolidation de l'appareil organisationnel chargé de distribuer l'aide et au besoin de l'État de limiter ses dépenses nettes.¹⁰⁵ Si cette explication s'avère trop courte, elle n'en jette pas moins un éclairage utile sur la mise en œuvre de la politique canadienne d'aide; l'argument concernant le renforcement de l'appareil organisationnel apparaît particulièrement convaincant. L'ACDI a connu depuis vingt ans une progression phénoménale des ressources humaines et financières qu'elle emploie¹⁰⁶ et tout porte à croire effectivement que les pressions des fonctionnaires constituent une force politique majeure favorisant l'accroissement des moyens disponibles. Il est révélateur qu'un des aspects centraux de

103. NOSSAL, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Scarborough, Prentice Hall, 1985.

104. La mise en relief de ces intérêts, qui sont au cœur des positions du courant étatiste, n'implique pas que l'État agit de manière tout à fait unifiée et homogène. Cependant, pour les fins d'analyse, l'action de l'État peut être ramenée à une logique d'intérêts qui paraissent prépondérants.

105. NOSSAL, « Mixed Motives Revisited: Canada's Interest in Development Assistance », pp. 50-55.

106. En 1986-87, l'ACDI disposait de 1120 années-personnes à l'administration centrale alors qu'en 1960, le Bureau de l'aide extérieure employait une soixantaine de personnes. CPAECE, *Qui doit en profiter?*, p. 134; PELLETIER, *La politique canadienne d'aide au développement*, p. 18.

la nouvelle politique décidée par le gouvernement, la décentralisation des opérations de l'ACDI, impliquera une hausse sensible des coûts d'administration.¹⁰⁷

La croissance ininterrompue de la machinerie de l'aide est pourtant une situation paradoxale si l'on accepte que le but premier de l'aide internationale c'est de faire en sorte que celle-ci ne devienne plus nécessaire et qu'elle disparaisse.¹⁰⁸ Or, il va sans dire qu'il s'agit là d'un objectif qui n'est pas parfaitement intériorisé par l'ensemble de la fonction publique responsable de la gestion de l'aide.

2 – Les ONG

Les organisations non gouvernementales représentent un autre groupe d'intérêt qui joue une fonction importante dans l'élaboration et la réalisation de la politique canadienne d'aide. La progression du rôle des ONG est évidente lorsqu'on considère que 9,9 % de l'aide publique canadienne était acheminée par leur entremise en 1986-87 alors que ce pourcentage était de 2,2 % en 1970-71.¹⁰⁹ Plus encore, il faut rendre compte de ce que, au sein du CAD, le Canada occupe le 2^{ème} rang pour ce qui est du niveau de l'aide publique acheminée par les ONG.¹¹⁰ Essentiellement tourné vers des projets socio-économiques de base, le travail des ONG est vu d'un œil favorable par le gouvernement et on doit s'attendre à ce que leur importance s'accroisse encore dans le futur.

Le pouvoir et les activités des ONG canadiennes ont donné lieu à peu d'études systématiques.¹¹¹ Une des causes de cette lacune tient sans doute au fait que la réalité sociale à laquelle renvoient les ONG est profondément éclatée. Le concept même d'ONG est protéiforme car il englobe des Églises, des organismes caritatifs laïques, des institutions d'enseignement, des regroupements syndicaux... Le seul dénominateur commun de toutes ces organisations semble être le fait qu'elles se définissent comme des organisations à but non lucratif.

Les ONG composent un mouvement social important d'abord parce que leur nombre, en forte progression depuis les années soixante, leur assure une présence de plus en plus remarquée sur la scène politique nationale.¹¹² L'ACDI finançait en 1986-87 plus de 400 ONG canadiennes;¹¹³ plus d'une centaine d'entre elles, incluant les plus importantes, sont fédérées dans le Centre canadien de la coopération internationale. Les ONG tirent leur poids politique de ce que leurs prises de position s'accordent à celles d'une fraction importan-

107. ACDI, *Pour bâtir un monde meilleur*, p. 38.

108. Cette banalité est judicieusement rappelée par AURILLAC, *L'Afrique à cœur*, p. 113.

109. ACDI, *Rapport annuel 1986-87*, p. 96; ACDI, *Rapport annuel 1972-73*, p. 58.

110. OCDE, *Twenty-five Years of Development Cooperation: a Review*, p. 152.

111. Parmi les rares exceptions, mentionnons Tim BRODHEAD et al., *Ponts de l'espoir*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1988.

112. *Ibid.*, p. 21.

113. ACDI, *Rapport annuel, 1986-87*, p. 14.

te de l'opinion publique. Des sondages ont démontré que la population du pays était particulièrement soucieuse du caractère humanitaire de l'intervention canadienne dans le Tiers Monde.¹¹⁴ Dans cette perspective, par leur pratique et leur discours, les ONG canalisent en quelque sorte une volonté de l'électorat dont le gouvernement peut difficilement faire abstraction. L'attention que porte l'État aux opinions et aux pressions des ONG s'explique enfin par le comportement politique actif et la capacité de mobilisation populaire de ces institutions qui se sont par exemple exprimés au sujet de la politique canadienne en Afrique du sud et en Amérique centrale.

3 – La classe des affaires

La place des intérêts de l'État et des ONG dans la production de la politique canadienne d'aide n'est pas négligeable mais c'est plutôt l'élite économique nationale qui paraît être le groupe social dont les intérêts objectifs sont les mieux défendus par cette politique. Remarquons que la classe des affaires ne constitue pas une couche sociale parfaitement homogène dont les intérêts seraient tout à fait uniformes; en fait, il apparaît que la politique d'aide est une politique spécifiquement avantageuse pour la fraction exportatrice du patronat. L'assujettissement de la politique d'aide du Canada à des considérations d'ordre commercial a été relevé par plusieurs auteurs, tout particulièrement ceux associés au courant néo-marxiste.¹¹⁵ Les analyses que ceux-ci apportent au champ d'étude de la politique d'aide du Canada sont éminemment enrichissantes mais elles souffrent à l'occasion d'une réduction où la logique de l'accumulation capitaliste est posée *ab initio* comme catégorie explicative de dernière instance.

Pour saisir la place des entreprises canadiennes dans la mise en forme de la politique d'aide, il importe d'abord de prendre note de la structure des dépenses faites par le gouvernement. Sur la base de données établies en 1985-86, il apparaît que 65 % de toute l'aide canadienne est finalement dépensée au Canada même.¹¹⁶ La répartition de ce pourcentage est approximativement la suivante: 40 % de l'aide canadienne correspondent à des contrats d'aide liée; 10 % représentent des achats faits au Canada par des organisations multilatérales (Banque mondiale et banques régionales de développement); 10 % du budget total sont accordés sous forme de subventions à des ONG, des institutions ou des entreprises canadiennes; enfin 5 % correspondent à des dépenses d'administration. L'aide canadienne est donc un investissement à long terme qui coûte finalement peu cher à l'économie nationale. Il ressort aussi de ces données que le Tiers Monde ne reçoit directement qu'une portion

114. Voir en particulier, Coordonnateur canadien des secours d'urgence en Afrique, *Les Canadiens et l'Afrique: ce qu'ils en disent*, Ottawa, 1986; ACIDI, *Attitudes de la population envers l'aide au développement international*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1988.

115. Voir par exemple les analyses de CARTY et SMITH, CLARKE et SWIFT, DUPUIS, PRATT et FREEMAN.

116. ACIDI, *Répartition régionale et provinciale de l'assistance publique au développement*, Ottawa, 1987, p. 3.

réduite de l'assistance canadienne et que l'aide est utilisée comme un instrument de support à l'économie nationale.

Vu son incidence économique particulièrement élevée, l'enjeu de l'aide liée exige qu'on s'y arrête de plus près d'autant que, dans la littérature spécialisée, c'est l'aspect de l'aide qui a suscité le plus de controverses. La rationalité de la pratique de l'aide liée tient au fait que le Canada estime normal d'aider les pays en développement avec des biens et des services qu'il produit lui-même. Le Canada trouve donc légitime de conjuguer son assistance internationale à une stratégie de promotion des exportations.¹¹⁷

La politique canadienne en matière d'aide liée est sur le point d'être assouplie avec la mise en application des nouveaux principes énoncés par le gouvernement en 1988. Traditionnellement, l'aide bilatérale était liée à 80 % alors que cette proportion devrait être ramenée à 66,6 % pour l'ensemble des pays bénéficiaires et à 50 % pour les pays d'Afrique sub-saharienne.¹¹⁸ Comme par le passé, l'aide alimentaire restera cependant liée à 95 % à l'achat de produits canadiens. Il est évidemment trop tôt pour présumer des effets qu'auront les changements prévus. La comparaison historique de la performance du Canada avec celle des autres pays du CAD montre en tout cas que celle-ci a généralement été peu reluisante. Jusqu'en 1985, le Canada arrivait en avant-dernière position de ce groupe pour l'importance de son aide déliée. Depuis 1985, il a sensiblement amélioré sa position mais, en se classant au 11^{ème} rang, il se rapproche toujours davantage de la queue que du peloton de tête.¹¹⁹ Qui plus est, il semble bien que la remontée partielle du Canada soit avant tout imputable à de nouvelles méthodes comptables plutôt qu'à une modification réelle des pratiques gouvernementales. Il convient finalement de rappeler que pour ce qui est de l'aide multilatérale, le Canada est un des États du CAD à imposer les contraintes de liaison les plus sévères.

Après avoir mis en lumière le contexte général du lien entre l'aide et des intérêts commerciaux en matière d'exportation, il est intéressant de dégager sommairement la répartition des bénéfices qui résultent de la politique d'aide du Canada par secteur d'activité économique. Si l'on considère les données de 1986-87, c'est le secteur des produits agricoles qui en a été le principal bénéficiaire avec des exportations de \$328 millions. Suivaient ensuite dans l'ordre, le secteur des services (\$235 millions), celui des biens manufacturés (\$225 millions) et celui des produits de base (\$81 millions). En ce qui concerne les produits agricoles, le blé représentait de loin la principale marchandise, puisqu'il comptait pour 50 % de toutes les exportations de ce secteur. Dans le domaine des biens manufacturés, l'équipement ferroviaire venait en première place (29 % des exportations); il était suivi de l'équipement électrique et hydro-électrique (12 %), l'équipement de télécommunications (11 %) et l'équipement de construction (6 %).¹²⁰

117. ACDI, *Pour bâtir un monde meilleur*, pp. 14-15.

118. ACDI, *Partageons notre avenir*, p. 53.

119. OCDE, *Twenty-five Years of Development Cooperation. A Review*, p. 244; *Coopération pour le développement 1987*, p. 221.

120. ACDI, Direction générale des politiques, Document statistique interne, 1987.

Il ressort de ces quelques données que la politique d'aide du Canada participe activement au processus d'internationalisation des échanges extérieurs canadiens et qu'elle constitue un appui important à l'accroissement des exportations de certaines branches de production privilégiées. L'aide contribue à alléger les difficultés bien connues des exportations canadiennes de céréales.¹²¹ Elle favorise aussi des produits manufacturés à haute intensité de capital et des services à haute intensité d'information davantage dans le but de dynamiser les branches de l'économie qui apparaissent les plus compétitives au plan international que de répondre adéquatement aux besoins sociaux des pays en développement.

Cette insertion d'objectifs commerciaux à l'intérieur de la politique d'aide est préjudiciable aux intérêts des pays en développement parce que les prix des biens canadiens sont souvent trop élevés¹²² et parce que la nature des produits n'est pas toujours appropriée aux besoins locaux. Mais, par-dessus tout, elle ne paraît même pas satisfaire à l'objectif posé par le gouvernement canadien, à savoir favoriser une pénétration soutenue des marchés du Tiers Monde par les exportateurs canadiens. Dans l'obtention de contrats attribués par les grandes agences multilatérales, la performance canadienne est assez médiocre. En plus, l'aide liée canadienne a peu servi à créer, par effet de *spin-off*, des flux d'échange hors-aide avec les pays en développement.¹²³

Cette analyse montre donc que l'aide canadienne reflète une configuration d'intérêts sociaux particuliers où s'entrecroisent l'État, les ONG et la fraction exportatrice du patronat. Le rôle de ce dernier groupe paraît particulièrement capital même si, il faut le répéter, la politique d'aide du Canada n'est pas analytiquement réductible aux revendications de l'élite économique nationale. L'État, les ONG et les exportateurs canadiens constituent autant d'acteurs politiques qui aspirent à influencer la politique canadienne d'aide en fonction de besoins particuliers; dans la mesure où ils y parviennent, ils contribuent à illustrer les mécanismes par lesquels des intérêts spécifiquement nationaux peuvent s'insérer dans le régime international de l'aide.

V – Conclusion

L'analyse qui précède tend à démontrer que le concept de régime international, parce qu'il propose une vision des choses différente, enrichit la compréhension de la politique canadienne d'aide publique au développement. En particulier, le programme de recherche défini autour de la notion de régime

121. Ces difficultés ont été évoquées lors du Sommet des sept pays les plus industrialisés à Toronto en juin 1988. Voir « Le Canada et les subventions agricoles. Mulroney n'a pas convaincu les Allemands », *Le Devoir*, 25 mai 1988, p. 10.

122. Le Conseil économique du Canada a estimé que dans certains cas, les prix des produits canadiens étaient en moyenne de 25% plus élevés que les prix mondiaux. *Pour un commun avenir: une étude des relations entre le Canada et les pays en développement*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1978, p. 97.

123. RUDNER, « The Evolving Framework of Canadian Development Assistance », p. 141.

international favorise une explication plus précise de l'articulation de la politique canadienne à l'environnement international où elle s'inscrit. Historiquement, l'aide canadienne s'est d'emblée institutionnalisée dans un mouvement de mutilatéralisation des rapports internationaux; son explication scientifique ne peut donc s'élaborer qu'à partir de sa remise en place à l'intérieur de structures internationales.

Le régime international de l'aide fournit un cadre de référence à l'assistance canadienne comme à celle de tous les pays membres du CAD. Les paramètres de ce cadre renvoient au maintien d'un ordre international où trois niveaux distincts apparaissent: politico-stratégique, économique et écologique. L'aide apparaît dès lors comme un des mécanismes politiques du processus d'occidentalisation du monde tel qu'identifié par Toynbee.¹²⁴

Le cadre de référence que constitue le régime international de l'aide doit cependant être considéré comme une institution souple étant donné que son existence s'accommode d'une action relativement autonome de la part de l'État donateur participant. L'expérience du Canada illustre assez clairement comment l'aide peut contribuer à satisfaire des intérêts d'ordre strictement national. Entre autres, l'aide canadienne a favorisé un renforcement de la présence du pays sur la scène internationale et elle a servi à répondre à un ensemble de demandes formulées par une variété de groupes sociaux.

124. Arnold TOYNBEE, *Le monde et l'Occident*, Paris, Desclée de Brouwer, 1953.